



# L'Agence d'urbanisme de Lyon : avant-garde et creuset d'expertise pour une politique urbaine stratégique

Rachel Linossier, Florence Menez

## ► To cite this version:

Rachel Linossier, Florence Menez. L'Agence d'urbanisme de Lyon : avant-garde et creuset d'expertise pour une politique urbaine stratégique. *Territoire en mouvement. Revue de Géographie et d'Aménagement*, 2007, 2, pp.57-71. 10.4000/tem.649 . halshs-00380633

**HAL Id: halshs-00380633**

**<https://shs.hal.science/halshs-00380633>**

Submitted on 4 May 2009

**HAL** is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

# **L'Agence d'urbanisme de Lyon : avant-garde et creuset d'expertise pour une politique urbaine stratégique**

The Urbanism Agency of Lyon : avant-garde and expertise for a strategic urban policy

Rachel LINOSSIER

Docteur en Géographie, Aménagement et Urbanisme

Université de Lyon / UMR 5600 Environnement Ville Société / Institut d'Urbanisme de Lyon

14 Avenue Berthelot

69009 Lyon – France

[rachel.linossier@wanadoo.fr](mailto:rachel.linossier@wanadoo.fr)

Florence MENEZ

Chargée des Relations Internationales – Docteur en Géographie, Aménagement et Urbanisme

Centre d'Etudes sur les Réseaux, les Transports, l'Urbanisme et les Constructions Publiques (CERTU)

9 rue Juliette Récamier

69456 Lyon Cedex 06 – France

[florence.menez@equipement.gouv.fr](mailto:florence.menez@equipement.gouv.fr)

## *Résumé :*

Quatre organismes successifs ont été en charge des études urbaines et de la préparation des documents de planification territoriale dans l'agglomération lyonnaise depuis le début des années 1960 : l'Atelier d'urbanisme de la Ville de Lyon, l'Atelier d'urbanisme de la Communauté urbaine de Lyon, l'Agence d'urbanisme de la Communauté urbaine de Lyon et enfin l'Agence d'urbanisme pour le développement de l'agglomération lyonnaise, qui est toujours en activité. Chacun a contribué et contribue aujourd'hui au développement de la métropole lyonnaise, en introduisant de nouvelles approches dans l'élaboration et la conduite des politiques urbaines au niveau local. Lors de l'élaboration du Schéma Directeur d'Aménagement et d'Urbanisme et du Plan d'Occupation des Sols durant les années de croissance, les deux premiers ont constitué des points de pénétration et de diffusion des conceptions modernisatrices portées par les services de l'Etat auprès des responsables locaux, mais aussi des intérêts et points de vue défendus par les acteurs économiques locaux en réaction aux orientations étatiques. Les deux Agences s'affirment ensuite comme des foyers d'innovation méthodologique et de création de nouvelles formes d'expertise au service de la planification stratégique et du développement territorial, dans un contexte d'ensemble de crise économique. Les travaux de l'Agence permettent à la Communauté urbaine de Lyon de concevoir et de piloter une politique urbaine ambitieuse à l'échelle de l'agglomération. Ils servent ainsi de trame fondamentale à l'organisation des services techniques communautaires, dans les champs de l'urbanisme et du développement économique notamment. Ce positionnement des Ateliers puis des Agences à l'avant-garde en matière d'études urbaines, comme leur capacité à diffuser une nouvelle culture managériale du développement urbain, favorisent l'émergence d'un pouvoir d'agglomération puissant au sein du Grand Lyon. Il n'empêche cependant pas le confinement de l'Agence dans un rôle d'étude et d'observatoire, quelque peu à l'écart de la mise en œuvre concrète des orientations des politiques urbaines, alors même que l'intercommunalité gagne en capacité d'action.

## *Abstract :*

Four organisms in charge of urban studies and the conception of spatial planning have succeeded one other in the urban area of Lyon since the early sixties: the Urbanism Workshop of the City of Lyon, the Urbanism Workshop of the Urban Community of Lyon, the Urbanism Agency of the Urban Community of Lyon and last the Urbanism Agency for the Development of the Agglomeration of Lyon, which is still in operation. Each of them contributes towards

the development of the metropolis, by introducing new approaches in elaboration and the running of urban policies at the local level. At the time of the elaboration of the *SDAU* (structure plan at the agglomeration level) and the *POS* (legally binding local land use plan) during the years of economic growth, the first two organisms constitute the penetration and spreading points for modern conceptions of planning, which are conveyed by the State services to the local actors, but also for interests and the point of view the local economical actors defend against State orientations. The Agencies are asserting themselves afterwards as centre of methodological innovation and creation of new forms of expertise. They work on strategic planning and territorial development, and also to enable the Urban Community of Lyon to define and lead an ambitious urban policy on the agglomeration territory.

*Mots clés :*

Etudes urbaines, planification stratégique, expertise, développement économique, agglomération lyonnaise

*Key words :*

Urban studies, strategic planning, expertise, economic development, Greater Lyon

Les organismes d'études en matière d'urbanisme et de planification se succèdent à Lyon depuis 1960, pour aboutir à la création de l'Agence d'urbanisme de la Communauté urbaine de Lyon (AGURCO) en 1978 puis à sa transformation en Agence d'urbanisme pour le développement de l'agglomération lyonnaise en 1998. L'évocation des jeux d'acteurs de cette période, marquée entre autres par l'adoption puis la révision du Schéma Directeur d'Aménagement et d'Urbanisme (SDAU) et par l'émergence de la thématique économique dans la politique urbaine, permet de mieux comprendre le rôle avant-gardiste et la fonction de passeur joués par l'Agence auprès de la Communauté urbaine de Lyon (COURLY ou Grand Lyon) durant les dernières décennies.

Elle développe en effet des savoir-faire nouveaux en matière de conduite des études urbaines et d'approche stratégique de la planification, qui sont ensuite réappropriés par le Grand Lyon à travers la réorganisation des services communautaires et la mise en œuvre d'une politique urbaine plus globale, adaptée à la compétition économique entre les métropoles.

Nous souhaitons mettre en lumière ce rôle récurrent de précurseur et de creuset d'expertise assuré par l'Agence d'urbanisme de Lyon au niveau local, en nous intéressant aux mécanismes d'appropriation et de diffusion de nouvelles façons de faire l'action publique, dans les domaines particuliers de la planification urbaine et du développement économique. Notre analyse s'appuie sur des éléments développés dans le cadre de recherches doctorales (Linossier, 2006 ; Menez, 2008), qui ont indirectement mis en évidence le rôle de l'Agence d'urbanisme de Lyon dans le système d'action publique locale, à travers l'étude de la territorialisation de la politique économique et de l'évolution du partenariat public privé en aménagement urbain dans l'agglomération lyonnaise. Elle repose donc essentiellement sur la réutilisation de résultats obtenus dans la cadre de dépouillements d'archives<sup>1</sup>, d'entretiens réalisés auprès des personnels de l'Agence d'urbanisme de Lyon<sup>2</sup> et de ses partenaires institutionnels au niveau local (Communauté urbaine<sup>3</sup>, organismes patronaux et consulaires<sup>4</sup>), et de l'étude de travaux produits par et sur l'Agence depuis trente ans sur les questions

---

<sup>1</sup> Communauté urbaine de Lyon, Agence d'urbanisme de Lyon, Association pour le Développement Economique de la Région Lyonnaise (ADERLY), Groupement Interprofessionnel Lyonnais - MEDEF du Rhône, Société d'Equipeement de la Région Lyonnaise (SERL)

<sup>2</sup> M. Bardel, F. Brégnac, E. Cellier, C. Sozzi.

<sup>3</sup> P.-D. Guérin, C. Cizeron.

<sup>4</sup> P.-Y. Tesse et P. Grandjean (CCIL), N. Farrer (GIL-MEDEF)

relatives au développement économique, à la planification urbaine et à l'aménagement urbain<sup>5</sup>.

## **1. UN ORGANISME D'ETUDES EN QUETE DE LEGITIMITE FACE AUX ENJEUX ECONOMIQUES DE LA PLANIFICATION URBAINE**

Durant les années 1960 et 1970, l'Atelier d'Urbanisme de la Ville de Lyon (ATURVIL) puis l'Atelier d'urbanisme de la Communauté Urbaine de Lyon (ATURCO) sont positionnés au cœur du système d'acteurs de la planification urbaine et de l'aménagement urbain dans l'agglomération lyonnaise. Ils jouent un rôle majeur dans l'élaboration des documents de planification réglementaires et des grandes opérations d'urbanisme au niveau local. Le premier constitue le principal point de pénétration des conceptions rationnelles de la planification urbaine portées par les courants modernisateurs de la technocratie étatique. Le second se trouve confronté à l'antagonisme latent existant entre les intérêts économiques portés par les services de l'Etat et ceux qui sont défendus par les élites locales, ce qui rend difficile la reconnaissance de sa légitimité et de son expertise par l'ensemble des acteurs, mais le conduit aussi à s'ouvrir au point de vue des entreprises et aux intérêts spécifiques portés par les acteurs économiques locaux.

### **L'Atelier d'urbanisme sous influence étatique**

L'ATURVIL est créé en 1961 par le Ministère de la Construction pour apporter une expertise technique spécialisée aux services municipaux de la Ville de Lyon en matière d'urbanisme et de planification. Il est dirigé par Charles Delfante secondé de Jean Meyer (architectes-urbanistes de l'Etat nommés par le Ministre de la Construction), qui se chargent de la conception des plans d'avant la Loi d'Orientation Foncière (PDGU et PADOG<sup>6</sup>, plans de secteurs) et des grandes opérations d'urbanisme à Lyon (rénovation urbaine de la Part Dieu, zone d'habitation de Champvert).

Avant le lancement de la politique nationale d'aménagement du territoire de la DATAR en 1963 et la profonde réorganisation du système de pilotage de l'action publique locale qui l'accompagne, l'Atelier municipal jouit d'une relative liberté de travail vis-à-vis des services de l'Etat. Les architectes-urbanistes de l'ATURVIL travaillent en étroite collaboration avec le maire de Lyon et les services administratifs et techniques municipaux, ainsi qu'en bonne intelligence avec les représentants des intérêts économiques locaux (Comité d'expansion<sup>7</sup>, Groupement Interprofessionnel Lyonnais, Chambre de Commerce et d'Industrie de Lyon). Leurs travaux reflètent donc plutôt les attentes et les intérêts des acteurs locaux en matière d'aménagement urbain, de planification territoriale et de développement économique.

Sur les questions de planification urbaine, d'aménagement économique et pour la programmation des équipements collectifs, l'ATURVIL bénéficie cependant de l'appui technique de la Société Centrale d'Equipeement du Territoire et de l'expertise des bureaux d'études spécialisés appartenant au réseau de la Caisse des Dépôts et Consignations (CDC), dont les représentants dans l'agglomération lyonnaise sont hébergés par l'Atelier (SEDES<sup>8</sup>, BERU<sup>9</sup>, BETURE, SETEC, CERAU<sup>10</sup>). Leur présence au sein de l'Atelier municipal favorise

---

<sup>5</sup> Voir bibliographie.

<sup>6</sup> Plan Directeur du Groupement d'Urbanisme de Lyon et Plan d'Aménagement et d'Orientation Générale de la région lyonnaise

<sup>7</sup> Comité pour l'aménagement et l'expansion économique de la région lyonnaise

<sup>8</sup> Société d'Etudes pour le Développement Economique et Social

<sup>9</sup> Bureau d'Etudes Régionales et Urbaines

<sup>10</sup> Centre d'Etudes et de Recherche sur l'Aménagement Urbain, remplace le SDES et le BERU à partir de 1968.

la diffusion des conceptions aménagistes modernes portées par la technocratie centrale auprès de ses personnels et des responsables locaux durant les années 1960 (Fauchaux, Saillard, Novel, 1965 ; Massacesi, 1966 ; Masson, 1984).

Les objectifs économiques et spatiaux des plans sont fixés selon de modèles prévisionnels bâtis à partir de méthodes essentiellement quantitativistes. La bonne manière de concevoir et de programmer les surfaces d'activités ou les zones de logements est amenée « clés-en-main » au niveau local. Ces cabinets d'études véhiculent en effet la vision progressiste et rationnelle élaborée par les services de l'Etat et le cortège d'experts qui conseillent le pouvoir central sur la manière de conduire l'aménagement et le développement économique du territoire. Ils participent à la mise en application du principe de la planification indicative porté par le Commissariat Général au Plan, censé guider les efforts de développement du pays et encadrer la gestion de la croissance en inscrivant l'ensemble des interventions de la puissance publique dans un vaste projet politique collectif fondé sur des approches technicistes et fonctionnalistes (Massé, 1965 ; Laborie, Langumier, De Roo, 1985).

Le changement de statut créant l'ATURCO en 1969 renforce l'influence étatique sur les activités de l'Atelier, en même temps qu'il consacre la pertinence d'une gestion du territoire à l'échelle intercommunale de l'agglomération. Il a en effet lieu lors de la création par l'Etat de la COURLY, établissement public de coopération intercommunale (EPCI) dont l'Atelier devient le principal bras exécutant pour les études urbaines et la préparation des documents de planification, et qui complète le dispositif politico-administratif mis en place par les autorités centrales pour assurer la mise en œuvre la politique nationale des métropoles d'équilibre au niveau local.

Les services centraux et déconcentrés de l'Etat exercent un contrôle financier, intellectuel et technique sur les travaux de l'ATURCO, du fait de la tutelle financière ministérielle et de la présence des experts des cabinets d'études parisiens en son sein, de ceux de l'OREAM<sup>11</sup> et du Groupe d'Etudes et de Programmation hébergés par la Direction Départementale de l'Equipeement (DDE) à partir de 1966, qui collaborent avec l'équipe de l'Atelier au quotidien pour élaborer le schéma de développement de l'aire métropolitaine (OREAM, 1971) et les autres documents d'urbanisme locaux. Ils sont ainsi dégagés des contraintes opérationnelles, lourdes à assumer d'un point humain, pour mener à bien la politique nationale d'aménagement métropolitain dans l'agglomération lyonnaise, tout en bénéficiant directement de l'expertise urbaine développée par les membres de l'Atelier. En effet, le personnel hautement qualifié de l'ATURVIL, au fait des problématiques locales et ayant fait la démonstration de ses compétences en matière de planification et d'études urbanistiques, est maintenu en place lors de sa transformation en ATURCO.

### **Un lieu de confrontation entre intérêts économiques divergents**

Dans le cadre de la politique des métropoles d'équilibre, il s'agit d'adapter Lyon aux exigences de l'économie moderne de croissance et d'en faire une place économique apte à contrebalancer la suprématie de Paris. Au niveau local, ces grandes orientations sont retranscrites et mises en application à travers les nouveaux documents de planification urbaine instaurés par la LOF de 1967 : le SDAU est mis à l'étude en 1969 par la DDE et la Commission Locale d'Aménagement et d'Urbanisme (CLAU), sur un périmètre élargi de 71 communes<sup>12</sup>, puis le Plan d'Occupation des Sols (POS) sur les communes de Lyon et Villeurbanne. L'ATURCO propose des scénarios inspirés des études d'urbanisme préliminaires menées par C. Delfante et J. Meyer (Delfante, 1969), mais aussi de l'expertise économique produite en son sein par le CERAU pour préparer l'organisation du desserrement

---

<sup>11</sup> Organisation Régionale d'Etude et d'Aménagement Métropolitain

<sup>12</sup> Les 55 communes de la COURLY et 16 communes de la périphérie Est de l'agglomération

industriel dans de nouvelles zones d'activités périphériques et la réalisation de nouveaux quartiers tertiaires dans le centre de l'agglomération (CERAU, 1968, 1971 ; OREAM, 1968). Les travaux d'élaboration du SDAU et du POS offrent ainsi l'occasion à l'ATURCO de s'affirmer comme une structure technique d'études hybride entre le niveau local et l'échelon central, qui permet de conjuguer les enjeux urbanistiques et économiques de l'aménagement du territoire à l'échelle de l'agglomération. Il se positionne comme un bras exécutant au service des pouvoirs publics, indispensable pour concrétiser à la fois la volonté de l'Etat concernant le développement urbain et la modernisation économique de la métropole lyonnaise, et celle des responsables politiques et économiques locaux rassemblés autour de Louis Pradel, maire de Lyon et président de la COURLY, plus centrée sur la modernisation du tissu urbain existant et la préservation des intérêts économiques existants. La politique de l'Etat prône l'exurbanisation des activités industrielles lyonnaises et le développement des fonctions tertiaires, tandis que les acteurs locaux sont soucieux de maintenir les fonctions productives qui ont fait la puissance de Lyon et demeurent méfiants vis-à-vis du processus de tertiarisation de l'économie locale.

Or, cette collaboration très étroite entre l'ATURCO et les experts issus de la sphère étatique, ainsi que l'alignement « forcé » des propositions d'aménagement qu'il formule sur les orientations conceptuelles et économiques de la politique nationale de la DATAR, le place dans une position délicate face aux organismes de représentation des intérêts économiques lyonnais, qui souhaitent que leur légitimité et leur participation active à la définition de la politique urbaine pour l'agglomération soient reconnues et acceptées par les autorités centrales, comme c'était le cas durant les années 1950 (Linossier, 2006). L'enjeu sous-jacent pour le patronat lyonnais est de conserver sa position dominante au sein du système économique local, alors que celle-ci est menacée par le développement des grands groupes industriels en cours d'internationalisation dont les intérêts sont portés par l'Etat (Lojkine, 1974).

Les préconisations du CERAU en matière d'exurbanisation industrielle et de tertiarisation du tissu économique de l'agglomération s'appuient en effet sur des études de marchés réalisées auprès des grands groupes industriels nationaux et internationaux de la chimie, de la pétrochimie, de la métallurgie et de la sidérurgie. Elles provoquent une vive réaction de rejet de la part du patronat lyonnais, hostile par principe à la domination exercée par la technocratie étatique sur les orientations du développement économique au niveau local, mais surtout vis-à-vis du rôle de relais d'expertise joué par l'ATURCO entre le système d'acteurs local de la planification et les cabinets d'études parisiens, qui sert les intérêts des grands groupes au détriment des intérêts industriels locaux.

Les élites économiques locales s'opposent donc à la logique centralisatrice et technocratique imposée par l'Etat, car elle leur impose des choix en matière de développement des activités industrielles qui vont à l'encontre de leurs intérêts. L'ATURCO est perçu comme un organisme assujéti au pouvoir central par le biais des bureaux d'études parisiens et se trouve ainsi « pris entre deux feux », soumis à la pression exercée par les organismes patronaux lyonnais et contraint de réviser la copie du CERAU concernant le projet de « déménagement » industriel de l'agglomération lyonnaise vers de lointaines périphéries, dicté par les autorités centrales. La Charte Industrielle de l'agglomération lyonnaise, intégrant la volonté du patronat lyonnais, est finalement adoptée par le conseil de la COURLY en 1972 (CCIL, COURLY, GIL, 1972). Elle sert de trame de fond pour les choix économiques du SDAU puis du POS. La préparation des documents de planification urbaine de l'agglomération lyonnaise est ainsi l'occasion d'une profonde remise en question de la solidité et de l'impartialité de l'expertise économique et aménagiste produite par l'ATURCO et les cabinets d'études de la sphère étatique, au nom des intérêts stratégiques portés par les représentants des entreprises lyonnaises. Ce bras de fer entre intérêts économiques divergents débouche sur une certaine

victoire des acteurs économiques lyonnais, qui obtiennent d'être consultés et entendus pour la préparation des documents de planification et des politiques urbaines. Ils peuvent ainsi désormais diffuser leur point de vue et leurs références culturelles entrepreneuriales au sein du système d'acteurs local de l'aménagement urbain. L'influence de la technocratie étatique sur le développement de l'agglomération demeure du fait de la centralisation institutionnelle, mais le travail de l'ATURCO en matière de planification et d'urbanisme est désormais également influencé par les conceptions managériales et plus pragmatiques des acteurs économiques locaux.

### **L'ouverture nécessaire aux intérêts économiques locaux**

Les années 1970 sont marquées par un profond changement des principes d'orientation de la politique d'aménagement du territoire et de développement économique, à la faveur du basculement du contexte d'ensemble dans un régime économique de crise (Boltanski, Chiapello, 1999). La politique urbaine s'ouvre à un urbanisme plus flexible et qualitatif, mieux adapté au renforcement de l'incertitude et des concurrences territoriales. Le point de vue des acteurs et les intérêts locaux sont mieux pris en compte dans la préparation de l'action, selon une approche de plus en plus stratégique et globale.

Le personnel de l'ATURCO se tient informé des besoins et attentes des entreprises au cours de réunions de travail et de réflexion organisées par l'Agence pour le Développement Economique de la Région Lyonnaise (ADERLY), créée fin 1973 par les signataires de la Charte Industrielle<sup>13</sup>. Elles rassemblent des cadres de grandes entreprises, des capitaines d'industrie locaux et les représentants des organismes impliqués dans la gestion et l'aménagement de l'agglomération (COURLY, SERL<sup>14</sup>, DDE). La nécessité d'impulser le développement des activités tertiaires dans le centre de l'agglomération motive une prise en main rapide de la planification réglementaire par l'ATURCO, afin de donner les outils d'urbanisme indispensables à la réalisation d'une offre de bureaux conséquente. Les bureaux d'études parisiens apportent aussi leur expertise en matière de gestion de la promotion immobilière et de management stratégique du développement territorial.

De nouvelles méthodes de travail font ainsi leur apparition au sein de l'ATURCO sur les questions d'urbanisme économique (aménagement industriel et tertiaire : zones d'activités périphériques, quartiers de bureaux à l'image de l'emblématique Centre directionnel de la Part-Dieu), fondées sur le recours au diagnostic, à la réflexion stratégique, au management pragmatique, à l'information permanente et à la recherche de solutions aux points faibles ou aux problèmes identifiés. Des personnels de l'ATURCO et de la DDE participent également aux travaux des Commissions « Structures d'accueil » et « Urbanisation et développement des activités » de l'ADERLY, chargées de définir les principes d'une offre foncière et immobilière adaptée aux besoins des entreprises<sup>15</sup>. Les préconisations qui en ressortent sont ensuite traduites par l'ATURCO dans le registre de l'urbanisme réglementaire au travers du POS (ATURCO, 1972).

Un processus d'acculturation aux approches stratégiques et commerciales issues du monde de l'entreprise s'engage donc parallèlement à l'élaboration du SDAU et des POS de Lyon et Villeurbanne. Elles reposent sur l'initiation aux méthodes de diagnostic et d'élaboration de projets du marketing, et viennent compléter les conceptions planistes de l'aménagement qui ont été importés au niveau local par la technocratie étatique. Le POS doit notamment permettre d'associer les contraintes de desserte et d'équipement des zones dédiées aux fonctions économiques, et de préciser le type d'activités visé par chaque zone (apparition de

---

<sup>13</sup> Groupement Interprofessionnel Lyonnais, Chambre de Commerce et d'Industrie de Lyon et COURLY.

<sup>14</sup> Société d'Equipement de la Région Lyonnaise, SEM d'aménagement locale rattachée au réseau SCET/CDC.

<sup>15</sup> Un observatoire du marché de bureaux dans l'agglomération lyonnaise est mis en place et géré par l'ADERLY à partir de 1976.

zones d'activités thématiques notamment). Au-delà de la simple fixation des droits à construire et des prescriptions d'urbanisme pour chaque parcelle, une hiérarchie spatiale et qualitative est ainsi introduite dans la localisation des différentes activités industrielles ou tertiaires, censée satisfaire aux besoins des entreprises dans une économie moderne.

L'Atelier d'urbanisme lyonnais sert ainsi de lieu d'introduction des nouvelles logiques économiques dans l'urbanisme et la conduite des politiques urbaines au niveau local. Il gagne progressivement une certaine légitimité d'expertise, en qualité d'organisme assurant l'interface entre la vision technocratique de l'aménagement du territoire portée par les services de l'Etat et les intérêts économiques plus spécifiques et pragmatiques défendus par les acteurs locaux. L'ATURCO permet aussi de conforter la gestion intercommunale de la politique urbaine dans l'agglomération, en étant positionné comme un lieu d'ancrage et de diffusion du nécessaire dépassement de l'échelle communale au niveau local. Le remplacement de l'ATURVIL par l'ATURCO en 1969 contribue en effet à déplacer la focale de l'aménagement et de l'urbanisme vers un niveau territorial qui dépasse la fragmentation politique municipale. La COURLY et ses bras exécutants (SERL, ATURCO) constituent en cela des relais indispensables pour la gestion de la croissance urbaine et économique voulue par l'Etat à l'échelle de la métropole en construction.

Les personnels de l'ATURVIL travaillaient essentiellement au service du pouvoir municipal, et très indirectement au service des orientations de l'Etat central. L'ATURCO, du fait de son statut et de ses modes de financement, travaille au service de l'agglomération et de la politique étatique. Il est alors directement rattaché aux services de la COURLY, dont il constitue le prolongement naturel en matière d'expertise pour l'aménagement du territoire et la préparation des documents de planification, mais demeure soumis au contrôle financier et technique de l'Etat. Son rôle de point de pénétration des approches modernistes durant les années de croissance préfigure un positionnement d'avant-garde, voire d'innovation résolument plus volontaire avec la survenue de la crise économique et la montée en force des logiques concurrentielles entre les territoires, l'amenant à travailler en étroite collaboration avec les organismes représentant les intérêts économiques locaux.

## **2. UN CREUSET D'EXPERTISE OUVERT A LA CULTURE STRATEGIQUE**

En 1978, L'Agence d'urbanisme de la COURLY (AGURCO) succède à l'ATURCO. Les fonctionnaires territoriaux de l'Atelier sont intégrés à la nouvelle structure associative. Jean Frébault, ingénieur des Ponts et Chaussées, en prend la direction et recrute de nouveaux personnels aux profils variés (économistes, juristes, sociologues, urbanistes, etc.). Il est chargé par le président de l'AGURCO d'évaluer avec les juristes de l'Agence les risques contentieux du SDAU adopté en 1978. Elaboré selon les principes planificateurs et les conceptions fonctionnalistes adaptés à la logique de croissance des Trente Glorieuses, celui-ci est en effet obsolète avant même sa publication officielle et après une longue gestation de près de 10 ans (Bonneville, 1982). Du fait de ses orientations et choix d'aménagement fondés sur des prévisions de croissance largement surestimées ou erronées (quasi absence des fonctions tertiaires en dehors de la zone centrale, réservation d'espaces périphériques pour des zones industrielles en trop grand nombre, nouveaux quartiers résidentiels surdimensionnés, etc.), il est critiqué par les milieux économiques et gêne les décideurs locaux, qui n'ont guère de visibilité ni de marge de manœuvre pour dessiner l'avenir de l'agglomération dans un contexte nouveau de concurrence interurbaine et de compétition économique entre les territoires. Les élus communautaires souhaitent donc vivement sa révision, afin de sortir de



l'impasse causée par une planification urbaine inadaptée aux nouveaux enjeux du développement urbain et économique<sup>16</sup>.

### **L'acculturation à la démarche stratégique**

J. Frébault est partisan d'un profond renouvellement des approches et notamment de l'ouverture des méthodes de travail de l'Agence à la pensée stratégique (Frébault, 1987 ; Porter, 1990), avec l'appui financier et technique de l'Etat *via* la mobilisation des services déconcentrés et des crédits alloués à la décentralisation, mais aussi en collaborant de façon plus étroite avec les acteurs économiques locaux. Il jouit d'un bon réseau relationnel au sein du Ministère de l'Équipement et d'une première expérience novatrice à la tête de l'Agence d'urbanisme de Toulouse, et suit avec intérêt les travaux menés par le courant prospectif émergent (Godet, 2004).

Dès 1978, l'AGURCO renforce son implication dans la prise en compte du point de vue des entreprises et des acteurs économiques dans la gestion du développement territorial. Elle participe aux travaux du Comité de Localisation Industrielle créé la même année par la COURLY, aux côtés de la CCIL et d'un groupe de réflexion instauré au niveau de la Région Urbaine de Lyon. L'action de ce Comité vise à définir une démarche globale et cohérente de maintien des entreprises et de reconversion des friches industrielles dans l'agglomération, alors que se profilent les premières fermetures d'usines. Il joue le rôle d'un observatoire foncier et immobilier des activités industrielles, sur le modèle de l'observatoire de l'immobilier de bureaux créé par l'ADERLY quelques années auparavant (Linossier, 2006). Les personnels de l'Agence produisent également des études sur l'économie lyonnaise – état des lieux, mutations des bassins d'emplois et des branches d'activités, structure de l'emploi, activités de pointe, urbanisme commercial, etc. – (AGURCO, 1982), et des plans de référence à l'échelle des quartiers depuis la circulaire de 1977. Ces travaux participent de la révision du POS de 1976 pour la zone centre de Lyon et Villeurbanne (AGURCO, 1984a). Par ce biais, les personnels de l'Agence se familiarisent avec la veille thématique, la réalisation de diagnostics territoriaux et d'études préparatoires, et fournissent une connaissance minutieuse du territoire lyonnais.

Fin 1984, l'AGURCO organise le colloque de prospective urbaine « *Demain l'agglomération lyonnaise* », avec le concours du Ministère de l'Équipement (Plan Urbain). Cet événement constitue l'amorce officielle de la révision du SDAU et le point de départ d'une nouvelle approche de la planification à Lyon. Il marque la réorientation du rôle de l'Agence vers la production d'études prospectives et stratégiques, ainsi que l'amplification de son influence dans le système d'acteurs local. Elle devient en effet le lieu incontournable de l'expertise économique et territoriale, le creuset pour une vision globale de l'agglomération, alors que la pensée urbaine s'était quelque peu repliée à l'échelle micro locale des quartiers depuis la survenue de la crise.

Le colloque agit comme un électrochoc, en rompant avec les visions traditionnelles de la planification (« *des urbanistes dessinant des plans masses* »<sup>17</sup>) et en invitant à faire parler des personnes aux profils divers mais qui sont toutes intéressées par le devenir de l'agglomération lyonnaise, en particulier les représentants des entreprises, un journaliste (Roger Gicquel) ou des bureaux d'études. Les techniciens de l'AGURCO saisissent l'opportunité de conduire et d'animer le débat autour des enjeux de l'internationalisation de la métropole lyonnaise, de l'argument technopolitain comme alternative à la désindustrialisation et de la mise en concurrence des villes, « *répondant à une attente immuable des élus lyonnais qui sont avant tout des libéraux-planificateurs* » (TETRA, 1988). Un fil conducteur relie toutes les

<sup>16</sup> Les orientations industrielles du document de 1978 empêchent notamment les élus de conférer une vocation tertiaire à la ZAC « Sans Souci », projetée dans le cadre du de l'aménagement du Technopôle Nord-Ouest.

<sup>17</sup> C. Sozzi, entretien réalisé par F. Menez.

contributions produites pour le colloque : le développement économique de la métropole lyonnaise (AGURCO, 1984b). Ce parti pris est en grande partie lié à la forte implication de l'ADERLY et de la CCIL dans la démarche de diagnostic, de définition de scénarios et de réflexion prospective que constitue le colloque (ADERLY, 1984).

### **La mise en application de la méthode stratégique**

Le colloque débouche sur la mise en révision du SDAU. La vision fonctionnaliste et réglementaire de l'aménagement du territoire est délaissée, à travers une relecture critique de l'exercice de la planification urbaine (Lavigne, Dost, 1988 ; Prud'homme, Davezies, 1989). Le nouveau document mis à l'étude en 1985 cherche à retranscrire les grands enjeux du développement concurrentiel, à l'aide d'un nouveau type de prescriptions plus ancrées dans l'approche qualitative et la prise en compte de l'impératif économique (Offner, 1990 ; Padioleau, Demesteere, 1992). Il intègre ainsi la logique du marketing urbain et la création d'avantages comparatifs territorialisés, capables d'agir comme des facteurs d'attractivité dans la définition des orientations d'aménagement de l'agglomération. Le développement des territoires ne repose plus simplement sur une dynamique de croissance spatiale, mais plutôt sur une dynamique de transformation globale des qualités de l'espace et de ses contenus (Portal, 2002).

Le processus d'élaboration du nouveau document de planification est essentiellement porté par les personnels de l'Agence, qui s'adjoignent les services et les points de vue d'experts<sup>18</sup>, de cabinets de consultants et de bureaux d'études<sup>19</sup> pour mener à bien les travaux de réflexion, tout en continuant à entretenir d'étroites relations avec les structures représentatives des intérêts économiques locaux (Barbier de Reulle, de Courson, 1988). Il s'agit d'un travail largement exploratoire, fondé sur la démarche prospective et réalisé quasiment en auto saisine. L'AGURCO anime des groupes de travail en marge des études prospectives et sectorielles, et se charge de la rédaction du document final. Elle érige et conforte une base d'expertise indispensable pour le développement de nouvelles politiques urbaines dans l'agglomération lyonnaise (AGURCO, 1986a et b), en se plaçant au centre d'un réseau très actif de professionnels.

Le statut associatif de l'Agence<sup>20</sup> est un atout important pour les conditions de travail de son personnel, en lui conférant une certaine autonomie par rapport aux autorités municipales et face à la tutelle étatique. Il permet à l'équipe de travailler dans un cadre relativement neutre et fédérateur, au contact direct des élus et des autres acteurs institutionnels locaux (EPCI, communes, chambres consulaires, services déconcentrés de l'Etat, etc.), mais selon une échelle territoriale de référence qui la place au dessus, ou plutôt à côté de la « mêlée » politique et des jeux d'intérêts infra locaux. Ce positionnement favorise en outre la prise d'initiative dans la conduite des études et une certaine liberté de proposition pour l'orientation du développement de la métropole.

La cellule « activités économiques et services urbains » contribue aux travaux au sein de l'Agence, en collaboration avec les consultants extérieurs. Un groupe de travail « Activités économiques et espaces » alimente ensuite les réflexions des commissions thématiques chargées de l'élaboration du nouveau schéma. Tous s'inscrivent dans la mouvance de l'urbanisme concurrentiel (Lavigne, Dost, 1988), qui fait de l'attraction de nouvelles activités économiques et de la promotion d'image urbaine valorisante, bâtie autour d'un cadre de vie de qualité et de la performance économique, l'enjeu central pour le développement des villes. Cette conception est issue de la transposition à l'aménagement urbain et aux politiques

---

<sup>18</sup> Universitaires, fonctionnaires, représentants des entreprises, etc.

<sup>19</sup> TETRA, Ellipse, Algae et TEN notamment.

<sup>20</sup> Le président est un vice-président de la COURLY, le directeur est un haut fonctionnaire nommé par l'Etat et le conseil d'administration rassemble des représentants du Conseil Générale du Rhône.

urbaines des logiques de gestion stratégique des entreprises, qui reposent essentiellement sur la mise en application des méthodes de gestion par projets stratégiques élaborées par le Boston Consulting Group dans les années 1960 et adaptées aux évolutions d'un environnement économique de plus en plus instable dans les années 1980 (Bouinot, Bermils, 1993 ; 1995 ; Boltanski, Chiapello, 1999). Les approches technocratiques reposant sur des modèles théoriques de développement et misant sur la pérennité de la croissance, qui consistaient à produire des surfaces d'activités et de logements selon une logique essentiellement quantitativiste, sont abandonnées au profit de l'approche qualitative concurrentielle.

*« L'urbanisme doit aussi concourir à la création de richesses économiques. L'organisation de l'espace, de même que les règles du jeu mises en place peuvent largement valoriser les atouts de l'agglomération qui sont facteurs de développement économique. (...) Les villes sont à certains égards des entreprises qui doivent être gérées et managées comme telles, avoir une stratégie de conquête des marchés, faire du marketing et de la publicité, et se donner les moyens de leurs ambitions, y compris à travers leur urbanisme »* (Frébault, 1987, pp.19-20). L'objectif est de promouvoir une nouvelle image métropolitaine résolument compétitive pour l'agglomération lyonnaise, à travers un parti pris plus stratégique et une approche transversale de la politique urbaine (AGURCO, 1987).

Il s'agit donc d'une importante rupture avec le type de maîtrise d'ouvrage urbaine prévalant dans les années 1960 et 1970 dans l'agglomération lyonnaise. Une nouvelle manière de concevoir l'action publique territoriale émerge, résolument plus stratégique et compétitive, fondée sur le recours à la démarche de projet et au marketing, et intégrant les problématiques économiques, résidentielles, les enjeux de transport et de cadre de vie au sein d'une vision globale, pragmatique et qualitative du développement territorial (Masson, 1998).

L'AGURCO ancre son rôle de creuset d'expertise méthodologique et de lieu d'innovation conceptuelle au service de la Communauté Urbaine, au travers du pilotage du processus de révision du schéma directeur. Elle se situe plus que jamais à l'avant-garde au sein du système d'acteurs local, tel un éclaireur et un creuset d'expertise qui permet la retranscription d'un certain renouveau culturel de la planification spatiale, à travers la mise en application d'une nouvelle façon de concevoir et de conduire les politiques urbaines dans l'agglomération lyonnaise se concrétisant par l'adoption du Schéma Directeur Lyon 2010 au début des années 1990 (SEPAL, 1992).

### **3. L'AGENCE, PASSEUR POUR UNE NOUVELLE CULTURE DE L'ACTION PUBLIQUE URBAINE**

A partir des années 1980, l'Agence d'urbanisme tient lieu de courroie de transmission de la culture managériale et stratégique entre les acteurs économiques lyonnais qui la portent depuis la survenue de la crise économique, et les acteurs politiques et techniques de la maîtrise d'ouvrage urbaine rassemblés autour de la COURLY. Ce faisant, elle contribue directement à la montée en puissance opérationnelle de l'EPCI dans la conduite des politiques urbaines, et à sa prise de leadership au sein du système d'acteur local de la maîtrise d'ouvrage urbaine. Cette montée en puissance du Grand Lyon pour la conduite de l'action publique locale, réalisée en grande partie grâce à l'intégration de démarches ou de dispositifs d'expertise développés au préalable au sein de l'Agence, se manifeste de façon très représentative dans le champ du développement économique au début des années 2000.

## Un foyer de diffusion des approches stratégiques

Durant la décennie 1980, une grande proximité intellectuelle existe entre certains techniciens et cadres de la COURLY, de l'AGURCO, et de l'ADERLY/CCIL, ainsi qu'avec les vice-présidents communautaires en charge des dossiers directement liés à la problématique de la planification urbaine (urbanisme, finances, économie). Ce réseau rassemble les milieux techniques, économiques et politiques locaux, qui s'attachent de concert à définir l'ambition stratégique de la métropole lyonnaise dans un contexte de décentralisation administrative et de pérennisation des incertitudes liées à la crise économique. Doté d'un esprit plutôt entreprenant et d'une bonne capacité à mobiliser ses réseaux, le directeur de l'Agence agit alors comme un fédérateur d'initiatives et un éclaireur pour acculturer les acteurs lyonnais aux nouvelles approches managériales et partenariales de l'action publique, en faisant la « révolution dans les têtes »<sup>21</sup>.

Le statut partenarial public<sup>22</sup> de l'Agence au service de l'intercommunalité offre plusieurs avantages à la COURLY au moment où celle-ci gagne en autonomie et en capacité d'action du fait des lois de décentralisation. La structure intercommunale peut en effet développer ses capacités d'expertise en matière de planification et de conception de l'aménagement en externe, sans trop d'investissement humain direct, mais de façon étroitement liée aux services communautaires. De ce point de vue d'ailleurs, la position de l'Agence au cours des années 1980 vis-à-vis de la COURLY n'est guère différente de celle de l'Atelier qui l'a précédée vis-à-vis des services de l'Etat en charge de la mise en œuvre de la politique des métropoles d'équilibre dans les années 1960 : il existe une grande proximité, si ce n'est une forme d'intégration forcée par la dépendance institutionnelle, dans la relation entre l'organisme d'études et l'EPCI.

Le rôle des responsables politiques de l'agglomération dans l'élaboration du nouveau schéma directeur se limite à l'engagement officiel de la procédure de révision du SDAU et à la création du Syndicat d'Etudes et de Programmation de l'Agglomération lyonnaise (SEPAL), chargé de la maîtrise d'ouvrage. Quelques années seulement après la Décentralisation, l'établissement intercommunal et les municipalités ne jouissent pas encore de services techniques compétents pour produire les études nécessaires à la préparation d'un document de planification, et suffisamment organisés pour mettre en œuvre les orientations de politique urbaine qui en découlent. Ils s'en remettent donc largement au savoir-faire en construction et à la capacité d'innovation des personnels de l'Agence pour piloter le processus d'élaboration du nouveau schéma.

L'AGURCO joue un rôle moteur dans la dynamique d'appropriation des nouvelles approches de l'action urbaine par les acteurs locaux, notamment par le biais de sa position de pilote dans la conduite des études en amont. « Dans son discours, l'Agence s'octroie le rôle de formateur vis-à-vis des élus locaux : engendrer une nouvelle prise de conscience des élus face aux potentialités de l'agglomération dans la mise en place d'un projet global » (Lavigne, Dost, 1988). Elle assure ainsi le transfert de la nouvelle culture stratégique de l'urbanisme et de la planification auprès des techniciens et des élus de la COURLY, en ouvrant ses champs de compétences au domaine économique, à celui des infrastructures de transport, de la culture et du rayonnement, de l'écologie, etc. Elle en fait bénéficier en retour les personnels et responsables communautaires, notamment dans le cadre des commissions « Espaces », Réseaux et infrastructures » et « Fonctions métropolitaines » organisées sous l'égide du SEPAL.

---

<sup>21</sup> J. Frébault, lors du colloque sur la planification urbaine organisé à Lyon en 1989 (Ascher, 1992)

<sup>22</sup> Elle est financée par le Conseil Général du Rhône, l'Etat et la COURLY.

## **L'intégration méthodologique au service du leadership communautaire**

La diffusion des nouvelles approches stratégiques opérée par l'Agence auprès de l'organisme communautaire renforce la capacité d'action et de positionnement proactif de ce dernier. Elle conduit à la montée en charge progressive de la COURLY sur le terrain de l'expertise dans la conduite des politiques urbaines et à son affirmation au sein du système d'acteurs local de l'urbanisme et du développement territorial. La COURLY prend d'ailleurs le nom plus accrocheur et conquérant de « Grand Lyon » à l'issue de ce processus. Parallèlement à l'élaboration du SD Lyon 2010, une profonde réorganisation des services communautaires s'opère, menée par Michel Rivoire, ingénieur de l'Équipement qui partage la culture stratégique et managériale de Jean Frébault et entretient des contacts étroits avec les élus communautaires, les personnels de l'Agence, de la CCIL et de l'ADERLY travaillant sur la planification, l'aménagement urbain et les questions économiques.

Il entame ainsi certaines réformes structurelles pour adapter les services de la Communauté urbaine à l'exercice des compétences d'urbanisme, d'aménagement de l'espace et de planification territoriale, confiées par les lois de décentralisation. En 1984, il crée et dirige le Département Développement Urbain en charge des activités économiques et des concessions, de l'aménagement urbain et des opérations d'urbanisme. Celui-ci travaille en collaboration avec le département planification (foncier, domaine, patrimoine, prévision, observatoire urbain). L'Agence d'urbanisme refait alors son apparition dans l'organigramme officiel de la COURLY, traduisant la volonté de la technostructure intercommunale d'inscrire cet organisme satellite comme partie prenante des ses moyens à disposition pour conduire les politiques urbaines. En 1985, le Département Développement Urbain se dote d'un service « Centre d'études » puis d'un service « Centre de données urbaines », jusque là domaines de compétence et d'expertise réservés de l'Agence.

Les études prospectives de quartier réalisées par l'AGURCO donnent par ailleurs lieu à la création de deux missions territoriales par la COURLY, dont l'objectif plus directement opérationnel est de coordonner l'ensemble des interventions de restructuration urbaine à l'échelle d'un quartier. Dans le secteur de Gerland, où plusieurs opérations d'aménagement sont envisagées pour donner une nouvelle envergure technopolitaine et post-industrielle à la métropole lyonnaise (zone d'activités, ZAC, lotissement), l'Agence s'en tient à la conception et au suivi des études urbanistiques du projet auprès de la COURLY. Quai Achille Lignon en revanche, elle met du personnel à disposition de la mission pour conduire les études approfondies en vue de la création d'une ZAC, endossant au passage le rôle de maître d'ouvrage de l'opération de transformation de l'ancien Palais de la Foire en future Cité Internationale. À la fin des années 1980, la transformation de cette mission en société d'économie mixte évince cependant l'Agence et préfigure une nouvelle configuration de la maîtrise d'ouvrage urbaine au niveau local (Menez, 2008).

Les services opérationnels de la Communauté urbaine s'appuient ainsi directement sur le cadre conceptuel et qualitatif construit par les travaux de réflexion de l'Agence pour organiser la mise en œuvre de la politique urbaine. Le principe novateur et transversal des missions territoriales, regroupant des personnels des services communautaires et des agents municipaux au service d'une démarche de projet urbain, est maintenu et développé par les mandatures suivantes. Il révèle l'intégration des logiques de management stratégique de l'action publique ainsi que le pragmatisme opérationnel introduits par l'Agence d'urbanisme sur la scène lyonnaise, dans la façon de conduire les politiques urbaines et dans l'organisation générale des services communautaires en charge de l'urbanisme, de l'aménagement et du développement territorial. Des missions thématiques sont également mises en place à partir de 1990, calquées sur les grands axes de développement du nouveau schéma directeur (développement économique, habitat, écologie, grands projets).

La réorganisation des services communautaires, calquée sur le modèle stratégique défini par l'Agence dans le cadre de ses travaux d'études et de planification, permet ainsi au Grand Lyon de s'approprier et de porter en direct la mise en œuvre des grandes orientations d'aménagement et de développement de la métropole, afin d'asseoir son leadership sur la conduite de la politique urbaine. L'expertise produite par l'AGURCO au cours des années 1980 permet, de façon indirecte et par ricochet, à la COURLY d'affirmer son poids en tant qu'entité politique et administrative légitime à l'échelle de l'agglomération, au fur et à mesure que sa technostructure en plein développement assimile et intègre les approches, les conceptions et les orientations de l'action ayant émergés au sein de l'Agence.

Cependant, l'Agence qui cumulait les rôles de maître d'ouvrage et de maître d'œuvre durant tout le processus d'élaboration du schéma Lyon 2010, se trouve progressivement rétrogradée au simple rang de maître d'œuvre pour les études, l'observation territoriale et la veille thématique, c'est-à-dire ses missions originelles, tandis que le Grand Lyon s'affirme comme maître d'ouvrage unique de l'action urbaine dans l'agglomération. Ce repositionnement de l'Agence coïncide avec la restructuration de ses propres services : certains personnels s'en vont, parfois pour rejoindre les services communautaires et prolonger sur le terrain le travail accompli au niveau des études.

### **L'exemple récent du développement économique**

Ce phénomène d'acculturation des responsables et des personnels de l'établissement intercommunal aux nouvelles approches stratégiques, partenariales et pragmatiques, ainsi que leur diffusion / appropriation au service de la politique communautaire par le biais de l'Agence est particulièrement bien observable dans le champ du développement économique. Au début des années 1990 et dans la continuité du processus d'intégration des orientations stratégiques de Lyon 2010, le Grand Lyon s'empare de la problématique économique émergente<sup>23</sup>, en créant la Mission Développement Economique puis la Direction des Affaires Economiques et Internationales (DAEI). Les responsables communautaires mettent ainsi concrètement en application les préconisations du nouveau schéma directeur, qui identifie l'économie comme un domaine d'intervention prioritaire des politiques urbaines. Toutefois, ces services sont au départ peu étoffés et leur organisation encore rudimentaire, car principalement fondée sur une approche sectorielle et urbanistique du développement économique (urbanisme commercial, réalisation de sites d'accueil pour les activités industrielles et tertiaires). Ils tendent cependant progressivement à empiéter sur les domaines d'expertise et la mission d'observatoire assurés jusqu'alors par les personnels de l'AGURCO (Linossier, 2006).

La DAEI consacre en particulier l'intégration de la dimension stratégique du développement économique dans l'action déployée par la structure communautaire : réalisation de diagnostics sectoriels, études de marché, développement d'une approche marketing pour le positionnement de l'agglomération, élaboration de projets thématiques ou territoriaux, etc. Elle s'inscrit ainsi à la limite entre concurrence et complémentarité avec les activités développées au sein de l'Agence dans le champ économique depuis les années 1980.

L'Agence est de son côté à l'origine d'une initiative novatrice et fondatrice pour la mise en place d'une véritable politique de développement économique dans l'agglomération lyonnaise : l'élaboration du Schéma de Développement Economique (SDE). La démarche est lancée sous la forme d'un diagnostic de l'économie lyonnaise en 1997 par le Président de l'Agence d'urbanisme, un élu communautaire influent et proche des milieux économiques locaux, qui ambitionne alors de briguer la prochaine mandature municipale. Il utilise implicitement l'AGURCO, qu'il rebaptise Agence d'urbanisme pour le développement de

---

<sup>23</sup> La loi d'Administration Territoriale de la République (ATR) de 1992 confère la compétence de développement économique aux EPCI.

l'agglomération lyonnaise en 1998, comme un tremplin pour bâtir un programme électoral d'inspiration libérale faisant la part belle aux intérêts économiques exprimés à travers le SDE. Celui-ci est piloté par l'Agence avec l'aide technique d'un cabinet de consultants privé<sup>24</sup>, et réalisé en partenariat avec les acteurs économiques locaux : chambres consulaires, syndicats patronaux, chefs d'entreprises, experts.

En 2003, la démarche est récupérée politiquement par la Communauté urbaine, qui la transforme en un système de gouvernance économique locale inédit en France : Grand Lyon l'Esprit d'Entreprise (GLEE), dont l'acteur central est l'organisme communautaire<sup>25</sup>. Les orientations définies dans le SDE servent directement de socle de base pour la réorganisation complète de la DAEI et la constitution du programme d'actions économique communautaire, qui sont claqués sur les préconisations du document (Agence d'urbanisme pour le développement de l'agglomération lyonnaise, 2002). Le chargé d'études du cabinet de consultants, qui s'est occupé de la démarche lorsqu'elle était portée par l'Agence, est recruté comme directeur de cabinet de Gérard Collomb à la Présidence du Grand Lyon.

Le pragmatisme stratégique, la culture du partenariat public-privé et le recours à la sous-traitance sont repris et intégrés par la DAEI comme les méthodes incontournables de la politique publique locale de développement économique : collaboration avec des cabinets de consultants, développement de la proximité avec les entreprises notamment à travers le dispositif « Grands Comptes » qui permet l'instauration de relations privilégiées avec les principales entreprises pourvoyeuses de taxe professionnelle, appui sur les travaux complémentaires de l'Observatoire Partenarial de l'Agglomération Lyonnaise en Economie (OPALE) développé par l'Agence en marge du SDE. Celle-ci se trouve ainsi cantonnée dans les fonctions d'observation, d'étude et de veille économiques, en périphérie ou au mieux en amont de la sphère opérationnelle du développement économique qui est désormais monopolisée par la DAEI du Grand Lyon (Linossier, 2006).

L'exemple du développement économique montre donc une nouvelle fois le double rôle de l'Agence d'urbanisme de Lyon vis-à-vis de la structure de coopération intercommunale lyonnaise, d'une part innovateur et précurseur dans la manière de se saisir d'un nouveau champ de compétence, et d'autre part creuset d'expertise et pôle de diffusion de nouvelles façons de faire l'action publique urbaine au niveau local.

## CONCLUSION

Depuis l'origine, l'Atelier puis Agence d'urbanisme de Lyon constituent un lieu d'émergence de nouvelles formes d'expertise et d'innovation autour des champs d'action publique en développement que sont la planification territoriale, l'urbanisme et la régulation économique territorialisée. Ils jouent un rôle fondamental dans l'émancipation de la COURLY et du système d'acteurs local vis-à-vis de la domination étatique durant les Trente Glorieuses, puis dans l'affirmation du Grand Lyon comme le lieu central de la conduite de la maîtrise d'ouvrage urbaine et de l'élaboration des politiques urbaines dans l'agglomération lyonnaise à partir des années 1980. On observe ainsi une certaine forme de permanence dans le temps du rôle et de la place tenus par l'organisme d'études au sein du système d'acteurs lyonnais de l'urbanisme et de l'aménagement, bien que les configurations administratives et politiques ainsi que les contextes économiques d'ensemble évoluent.

Si l'ATURVIL bâtit son savoir-faire en matière de planification urbaine et d'études urbanistiques à l'ombre de la technocratie des services de l'Etat durant la période forte

---

<sup>24</sup> Algoé Consultants.

<sup>25</sup> Ce dispositif unique de partenariat politique public-privé rassemble la CCIL, la Chambre des Métiers et de l'Artisanat du Rhône, le MEDEF Lyon-Rhône, la Confédération Générale des petites et Moyennes Entreprises du Rhône et l'Université de Lyon autour du Grand Lyon.

croissance économique, l'ATURCO est amené à mieux prendre en compte les intérêts des acteurs économiques locaux, afin de contrebalancer la domination étatique et asseoir la légitimité de ses travaux d'expertise au niveau local lors de la survenue de la crise. Avec la pérennisation de cette dernière et le basculement vers un régime général hyperconcurrentiel, l'AGURCO développe sa propre capacité d'innovation et d'adaptation aux contraintes du contexte, en expérimentant les nouvelles méthodes de planification urbaine et de définition des orientations de l'action publique, plus stratégiques et résolument tournées vers l'objectif économique. Son statut hybride et l'esprit novateur de ses cadres et personnels favorisent grandement cette dynamique récurrente d'ouverture vers de nouvelles démarches. Elles sont ensuite diffusées au sein du système d'acteurs local, intégrées et assimilées par la Communauté Urbaine qui réorganise ses services pour la mise en œuvre des opérations d'urbanisme et des politiques urbaines à partir des résultats des travaux de l'Agence. Depuis 1998, l'Agence d'urbanisme pour le développement de l'agglomération lyonnaise continue de développer de nouvelles formes d'expertise dans des domaines de compétences émergents comme celui du développement économique, dont le Grand Lyon profite directement en se les appropriant, mais le plus souvent au détriment de l'Agence qui reste confinée dans son rôle d'organisme d'études en marge des processus décisionnels.

En ce sens, l'Agence d'urbanisme de Lyon est un creuset d'expertise et une avant-garde pour des approches managériales et pragmatiques issues de la transposition des méthodes de gestion stratégiques des entreprises au domaine de l'action publique territorialisée, qui demeure le lieu privilégié d'expérimentation et de mise au point des politiques urbaines d'agglomération, travaillant au service et dans l'ombre de la puissance publique au niveau local.

## BIBLIOGRAPHIE

ADERLY. 1984. Evolutions et perspectives de la région lyonnaise. Pour un contrat de ville internationale pour Lyon : réflexions et premières propositions. Lyon, rendez-vous avec les technopoles. In AGURCO. *Colloque Demain l'agglomération lyonnaise*. Lyon : Communications. II-1, II-7 et II-8.

AGENCE D'URBANISME POUR LE DEVELOPPEMENT DE L'AGGLOMERATION LYONNAISE. 2002. *Le SDE. Un projet économique pour l'agglomération lyonnaise*. Lyon : 370 p.

AGURCO. 1982. *L'évolution des activités économiques dans l'agglomération lyonnaise 1976-1981*. Lyon : Points de repères. 45 p.

AGURCO. 1984a. *Lyon. Le POS et les grands objectifs d'urbanisme*. Lyon : Rapport de présentation du POS de Lyon. 127 p.

AGURCO. 1984b. *Colloque Demain l'agglomération lyonnaise*. Lyon : Communications. 2 volumes

AGURCO. 1986a. *Recensement des principaux décalages entre les options et les prévisions du SDAU et les réalités de l'agglomération lyonnaise aujourd'hui*. Lyon : Etude en collaboration avec la DDE du Rhône pour le compte du SEPAL. 50 p.

AGURCO. 1986b. *Eléments pour un diagnostic de l'agglomération lyonnaise. Fiches de travail*. Lyon : Etude en collaboration avec la DDE du Rhône pour le compte du SEPAL. Non paginé.



- ASCHER, François. 1992. Projets publics et réalisations privées. Le renouveau de la planification des villes. *Les Annales de la Recherche Urbaine*. Paris : PUCA. n°51. pp.4-15.
- ATURCO. 1972. *Changements d'affectation des locaux existants. Zones à protéger*. Lyon : Document de travail. Non paginé.
- BABIER DE REULLE, Dominique et DE COURSON, Jean. 1988. Les travaux préparatoires à la révision du SDAU conduits par l'Agence d'urbanisme. In OEIL / AGURCO. *Prospective économique et planification urbaine : évaluation scientifique de la démarche conduite pour la révision du SDAU de Lyon*. Paris : Rapport pour le Plan Urbain. Annexe D
- BOLTANSKI, Luc et CHIAPELLO Eve. 1999. *Le nouvel esprit du capitalisme*. Paris : Gallimard Essais, 640 p.
- BONNEVILLE, Marc. 1982. Planification et développement urbain dans l'agglomération lyonnaise : essai d'évaluation pour la période 1968-1982. *Revue de Géographie de Lyon*. Lyon : volume 57 n°2. pp.93-116
- BOUINOT, Jean et BERMILS, Bernard. 1993. *Projets de ville et projets d'entreprises*. Paris : LGDJ, 149 p.
- BOUINOT, Jean et BERMILS, Bernard. 1995. *La gestion stratégique des villes. Entre compétition et coopération*. Paris : Armand Colin. 191 p.
- CCIL, COURLY et GIL. 1972. *Principes d'une politique industrielle pour l'agglomération lyonnaise*. Lyon. 34 p.
- CERAU. 1968. *Les bureaux privés de l'agglomération lyonnaise*. Lyon : Rapport pour le Commissariat Général du Plan d'Équipement et de la productivité. 3 volumes
- CERAU. 1971. *L'aménagement industriel de l'agglomération lyonnaise*. Lyon : AGURCO. 5 volumes
- DELFANTE, Charles. 1969. *LYON 2000, Schéma Directeur d'Aménagement et d'Urbanisme de l'agglomération lyonnaise (projet)*. Lyon : ATURCO pour le Ministère de l'Équipement – Groupe de programmation de la DDE du Rhône. 129 p.
- FAUCHEUX Jean, SAILLARD Michel et NOVEL Paul. 1965. *Localisation et aménagement des terrains industriels en France*. Luxembourg : C.E.C.A. 50 p.
- FREBAULT, Jean. 1987. Ambitions d'une métropole et enjeux d'aménagement : points de repère pour l'agglomération lyonnaise. *Economie & Humanisme*. Lyon : n° 293. pp.17-27
- GODET, Michel. 2004. *Manuel de prospective stratégique*. Montrouge : Dunod. 2 tomes.
- LABORIE Jean-Paul, LANGUMIER Jean-François et DE ROO Priscilla. 1985. *La politique française d'aménagement du territoire de 1950 à 1985*. Paris : La Documentation française. 176 p.
- LAVIGNE, Jean-Claude et DOST Frédéric. 1988. *Prospective et planification urbaine. La révision du SDAU de la région lyonnaise*. Lyon : Economie & Humanisme. Rapport pour le Plan Urbain. 180 p.
- LINOSSIER, Rachel. 2006. *La territorialisation de la régulation économique dans l'agglomération lyonnaise (1950-2005). Politiques, acteurs, territoires*. Thèse de Doctorat de Géographie, Aménagement et Urbanisme. Lyon : Institut d'Urbanisme de Lyon / Université Lumière Lyon 2. 461 p. ([http://demeter.univ-lyon2.fr/sdx/theses/lyon2/2006/linossier\\_r](http://demeter.univ-lyon2.fr/sdx/theses/lyon2/2006/linossier_r))
- LOJKINE, Jean. 1974. *La politique urbaine dans l'agglomération lyonnaise, 1945-1972*. Paris : Mouton. 294 p.

- MASSACESI, Ettore. 1966. *Localisation et aménagement des terrains industriels. 1, Expériences dans les pays de la Communauté Européenne du Charbon et de l'Acier, en Grande-Bretagne et aux Etats-Unis*. Luxembourg : C.E.C.A. 282 p.
- MASSE, Pierre. 1965. *Le Plan ou l'anti-hasard*, Paris : Gallimard, 250 p.
- MASSON, Jean-Louis. 1984. Situation et devenir des zones industrielles. *Revue de Géographie de Lyon*. Lyon : n°4. pp.262-275.
- MASSON, Jean-Louis. 1998. Le marketing dans la démarche de projet urbain. In J.-Y. Toussaint J.-Y. et M. Zimmermann (Dir.). *Projet urbain. Ménager les gens, aménager la ville*. Wavre : Mardaga. pp.113-125.
- MENEZ, Florence. 2008. *Le partenariat public privé en aménagement urbain: évolution et métamorphose de la maîtrise d'ouvrage urbaine des années 1960 à nos jours*. Thèse de Doctorat de Géographie, Aménagement et Urbanisme. Lyon : Institut d'Urbanisme de Lyon / Université Lumière Lyon 2. 265 p.
- OFFNER, Jean-Marc. 1990. Le « SDAU nouveau » de Lyon. *Métropolis*. Paris : n°88-89. pp.43-53
- OREAM. 1968. *Les mouvements des établissements industriels dans l'aire métropolitaine de Lyon – Saint Etienne. 1 : Rapport*. Lyon : SEDES/CERAU
- OREAM. 1971. *Schéma d'aménagement de la métropole Lyon – Saint Etienne – Grenoble*. Paris : Schéma général d'aménagement de la France. 236 p.
- PADIOLEAU, Jean-Georges et DEMESTEERE, René. 1992. Les démarches stratégiques de planification des villes : origines, exemples et questions. *Les Annales de la Recherche Urbaine*. Paris : PUCA. n°51. pp.29-40
- PORTAL, Eric. 2002. *La planification stratégique dans les collectivités territoriales françaises*. Paris : Dexia/LGDJ. 305 p.
- PORTER, Michael. 1990. *Choix stratégiques et concurrence*. Paris : Economica. 426 p.
- PRUD'HOMME, Rémi et DAVEZIES, Laurent. 1989. *L'élaboration du SDAU de l'agglomération lyonnaise*. Document de travail. Paris : OEIL. 20 p.
- SEPAL. 1992. *Lyon 2010. Un projet d'agglomération pour une métropole européenne. Rapports et plans*. Lyon : AGURCO / DDE / DDA. 281 p.
- TETRA. 1988. *Observation des démarches stratégiques de planification territoriale : le cas du SDAU de Lyon*. Paris : Ministère de l'Équipement et du Logement / DAU. 26 p.